

Oraisón, María Mercedes; González Foutel, Laura M.

El programa Presupuesto Participativo: Participación ciudadana, democracia deliberativa e inclusión social

Revista de estudios regionales y mercado de trabajo

2012, nro. 8, p. 191-214

Cita sugerida:

Oraisón, M.; González Foutel, L. (2012). El programa Presupuesto Participativo: Participación ciudadana, democracia deliberativa e inclusión social. Revista de estudios regionales y mercado de trabajo (8), 191-214. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5592/pr.5592.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Compartir igual 2.5

EL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA DELIBERATIVA E INCLUSIÓN SOCIAL. ANÁLISIS DE LAS TENSIONES Y POTENCIALIDADES DE LA EXPERIENCIA DE CORRIENTES

*Ma. Mercedes Oraisón
Laura M. González Foutel*

Este artículo indaga acerca de una estrategia política que se ha ido configurando y consolidando en los últimos años como una de las formas más exitosas de participación popular: el Presupuesto Participativo (PP). El interés central está puesto en los procesos que promueven la interacción de los actores de la sociedad civil con alguna instancia de gobierno (principalmente local –municipio, comuna, ayuntamiento–) con el propósito de intervenir en asuntos de interés público. Tales procesos suponen avanzar hacia un modelo de democracia participativa que garantice una participación popular autónoma y espacios deliberativos y de toma de decisiones que permitan incorporar a todos los sectores de la sociedad.

En este marco, se analiza el programa Presupuesto Participativo implementado por el municipio de la ciudad de Corrientes desde el año 2010, con el propósito de comprender cómo se define la relación entre los dos actores implicados –el Estado y la sociedad civil– y cómo y cuáles son sus interpelaciones recíprocas. Asimismo, se reflexiona críticamente acerca de las potencialidades y debilidades del entramado relacional de la experiencia en términos de subjetivación de la participación, profundización de la democracia y construcción de ciudadanía.

Los datos aquí analizados provienen de entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del municipio a cargo de la dirección de Presupuesto Participativo, a los participantes en las asambleas barriales, a los delegados y a miembros de organizaciones civiles, además de observaciones no participantes desarrolladas en las distintas instancias de implementación del PP durante los años 2010, 2011 y 2012.

Ma. Mercedes Oraisón es profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Doctora en Filosofía por la Universidad de Barcelona, profesora del Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades de la UNNE e investigadora del Centro de Estudios Sociales de la misma universidad. E-mail: mercedesoraison@hotmail.com

Laura M. González Foutel es profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación, becaria de posgrado CONICET-UNNE con sede de trabajo en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: lagonfou@gmail.com

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen al menos dos perspectivas o discursos en torno a la participación ciudadana a partir de los cuales se configuran diferentes espacios de interacción entre actores de la sociedad civil y el Estado. De acuerdo con el modo en que se plantee la interpelación del Estado, con las formas de interlocución que se desplieguen y con el rol que ocupen los actores de la sociedad civil, la participación ciudadana puede aproximarse más a la participación comunitaria o a la participación política.

El primero de los casos se vincula con el tipo de participación construida en el marco de los procesos de implementación de las políticas sociales de corte neoliberal impulsadas durante fines de los 90 y principios de 2000, basadas en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales que se asumían asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción, falta de capacidad para autoorganizarse. El conjunto de estas políticas enfatizó la descentralización y la participación comunitaria (Clemente y Smulovitz, 2004.) El componente participativo de los programas intentó promover la elevación de la autoestima, como modo de aumentar el capital social y el capital humano necesarios para propender a los procesos de empoderamiento de los agentes (Putnam, 2001).

Se observa, así, un pasaje de lo social a lo comunitario en el que los procesos de construcción de ciudadanía se vinculan con la transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y sociocomunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales que ocasionan la pobreza y la exclusión.

Este tipo de participación aparece claramente en el desarrollo de las políticas sociales caracterizadas por incorporar, como parte de su ejecución, metodologías con uno o más componentes participativos (talleres, foros, consejos, etc.). La práctica de la participación es vista como contraprestación, adquiriendo un sesgo voluntarista y despolitizado (Clemente, 2007), y su principal motivo se vincula con la satisfacción de necesidades que hacen a condiciones materiales cuya reproducción se asegura, precisamente, mediante la participación de los sujetos en un sistema de intercambio, de cooperación, de ayuda mutua y de redes clientelares.

En el marco de la profundización del modelo neoliberal, el Estado se posiciona con un rol subsidiario en estos procesos: se trata de que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus propios problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios. A partir del cuestionamiento del clientelismo y de la pasividad generada por el Estado Benefactor, el neoliberalismo promueve una estrategia de ciudadanía autogestiva que posiciona al actor social en un lugar de autosuficiencia. El ciudadano se convierte en un “gestor” de sus propias necesidades e intereses. Si bien se habla de participación ciudadana,

lo que se configura es una forma de participación comunitaria tendiente a la promoción o el desarrollo comunitario, mediante la mejora en las condiciones materiales de vida, por medio de la iniciativa individual o de algún colectivo y de la autogestión.

Pero, en años más recientes, surgen otros modos de participación que asumen sentidos e intencionalidades políticas diferentes, inscribiéndose en un escenario de crisis o “metamorfosis” de las democracias contemporáneas. Al parecer, el escenario social se ha ido transformando en los últimos años, revirtiendo algunos de los procesos de desestructuración y fragmentación que las políticas neoliberales habían consolidado. Los diagnósticos actuales dan cuenta de crecientes y variadas formas de participación que hacen pensar en cierta reconstitución del tejido social lesionado y en la transformación en mito de la pasividad de la ciudadanía. Los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias han contribuido de manera decisiva a la configuración de este nuevo escenario. Al mismo tiempo que los partidos políticos se erosionan y las grandes instituciones de representación se debilitan, se multiplican las organizaciones sociales y se diversifican los repertorios de expresión política y de participación ciudadana.

En este segundo caso, la participación se asocia a nuevas formas de comportamiento que ponen de manifiesto el protagonismo y la autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado; además de la desconfianza en los representantes y de la debilidad de las adhesiones partidarias, se evidencian formas inéditas de expresión de la ciudadanía. En este contexto, la participación se plantea como un modo de aproximarse al ideal de la democracia participativa.

La democracia participativa es propuesta, entonces, como una forma alternativa de comunicación, como un rescate de la voz popular, que expresa y hace pública la conciencia, la opinión y busca la ejecución de la voluntad de grupos que se consideran no representados. Es la expansión del concepto de democracia en dirección al logro del objetivo planteado en su definición: gobierno del pueblo, reconociendo el carácter protagonista y activo de dicho pueblo. Esas opiniones y esas acciones expresan formas de ruptura con la pasividad y con la actividad dirigida desde instancias partidarias o desde organizaciones estatales. Se presentan así formas de reidentificación social y de rechazo a la identificación política que considera a los ciudadanos como terceros excluidos, buenos solo para votar, para aclamar. Y se rechaza la concepción política que hace del binomio Estado-gobernantes un universo separado, impenetrable, abierto al pueblo cada cierto número de años, para que, mediante el acto de votar, única forma de participación admitida y auspiciada, se cumpla con el sagrado deber de ejercer el poder de delegar el poder, legitimando un poder, para perder el poder (Montero, 2006, p. 154).

Tales procesos ponen en clara evidencia que vivimos una etapa de transición del modelo liberal clásico de democracia representativa, basado en la partidocracia, a un modelo “híbrido” que da cabida a diferentes ensayos de demo-

cracia participativa mediante la revalorización del rol de la opinión pública, de la formación de consensos sociales.

De esta manera, se han ido conformando lo que se ha llamado las “democracias representativas impuras”, caracterizadas por la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta y directa (referéndum, plebiscitos, audiencias públicas, revocatorias de mandatos, iniciativa popular, etc.) en los sistemas representativos de gobierno, que, sin excluir los mecanismos de representación tradicionales, abren otras instancias para la expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes (Abal Medina, 2009, p. 206). En este escenario, se configura un espacio público que amplía y repolitiza los ámbitos de participación ciudadana, en la medida en que se convoca a participar no solo para intervenir en la ejecución de acciones tendientes a la resolución de problemas puntuales, sino para deliberar, decidir y formar una voluntad común en torno al contenido de los derechos que nos asisten y acerca de algunos asuntos de justicia ineludibles.

La participación ciudadana alcanza así su forma más completa, en tanto se despliega ya en las instancias iniciales de formulación de una política pública mediante la definición de prioridades, la inclusión de temas y perspectivas comunes y divergentes, achicando de este modo la brecha entre representantes y representados, gobernantes y gobernados.

El PP emerge en este contexto como un mecanismo de participación que permite recuperar las voces de los vecinos sobre los problemas que los movilizan y sus propuestas de resolución, articulando con las áreas correspondientes del municipio para concretar un proyecto viable y ejecutable. Por lo tanto, resulta un recurso con mucho potencial para incidir sobre el contenido de las políticas del gobierno local y para modificar ciertas situaciones de injusticia social al promover la inclusión y el empoderamiento de las comunidades marginadas, permitiéndoles incorporar sus voces y prioridades en los procesos de asignación y distribución de recursos.

No se deja de reconocer, junto con Cristina Bloj (2009, p. 48), que el PP no es una herramienta neutra porque puede ser utilizado tanto para defender una participación deliberativa amplia como para generar un nuevo espacio de especulación político-partidaria. Sin embargo, si logran superarse ciertos obstáculos, el PP puede crear un escenario para que los ciudadanos reflexionen sobre el presupuesto local y justifiquen ante sus iguales por qué tal demanda concreta es más legítima o más urgente que otra. Así, se puede establecer una dinámica de cooperación y argumentación intersubjetivas, contrarrestando, con el intercambio horizontal entre los vecinos, las lógicas de la interacción vertical planteada por las instancias consultivas de los modelos de participación más tradicionales.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Como reconoce Adela Cortina (2011, p. 18), el PP es una de las experiencias de participación popular más exitosas que han llevado a aumentar el protagonismo de los ciudadanos, a reducir las desigualdades sociales y a encontrar nuevas soluciones. Para esta autora, en la década de 1990 se produce lo que algunos autores han dado en llamar el “giro deliberativo de la democracia”. Entre sus impulsores encontramos a Bessette, a Manin y a Cohen, a los que siguieron un sin número de otros autores. Uno de sus referentes más importantes es Jürgen Habermas. Cortina reconoce que la propuesta de la democracia deliberativa tiene sus antecedentes más remotos en la Atenas de Pericles, en la que la comunidad política se construye a partir del uso de la palabra que lleva a deliberar sobre lo justo y lo injusto.¹ Dice, al respecto:

En efecto, si es cierto, como afirman Habermas o Bohman, que en una sociedad democrática los ciudadanos deben ser a la vez destinatarios y autores de las leyes, la única forma de hacer esto posible en una democracia representativa es que el legislador ofrezca razones públicas a favor de la legislación y los ciudadanos deliberen públicamente sobre su legitimidad. Si en una democracia participativa la deliberación debe tener un gran peso, en la representativa es esencial, porque los ciudadanos deben poder aceptar racionalmente las leyes que elaboran sus representantes (Cortina, 2011, pp. 16 y 17).

En este sentido, Habermas (1999, p. 242) señala que la participación y la política deliberativa no pueden depender solo de una ciudadanía madura, racionalmente motivada para intervenir en los espacios públicos, sino de la institucionalización de los procedimientos correspondientes. Para ello, la participación debería orientarse en un doble sentido: por una lado, poner sobre la mesa temas cuya relevancia afecta la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas, esto es, incidir en la política pública; y, por otro, mantener activas las estructuras asociativas y comunicativas existentes, generar contra-espacios

¹ Conviene aclarar, en este punto, que las propuestas actuales de democracia deliberativa se inscriben dentro del modelo de democracia participativa o semidirecta que responde a la crisis del modelo representativo, pero que, a la vez, evidencia la tensión que reconoce Rosanvallon (2007) entre el principio político –la afirmación de la supremacía de la voluntad general– y una realidad sociológica. “El pueblo es en la democracia un amo a la vez imperioso e inasible”. La formulación de la democracia deliberativa constituye una aproximación más realista y pragmática al postulado de la intervención soberana del pueblo que pretende ser una alternativa viable que revaloriza el rol de la opinión pública, la formación de consensos sociales. La idea del pueblo deliberante reemplaza a la noción del pueblo gobernante de la democracia directa, heredada de la Grecia clásica y reactualizada en algunas experiencias históricas –como la democracia inorgánica de los jacobinos–, en las propuestas del comunitarismo y del republicanismo de raíz rousseaniana y en el pensamiento de autores como Barber (2004) y Dahl (1999), entre otros.

públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades –ampliación de los derechos y reforma institucional–, modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura, creando sensibilidad y concientización frente a los problemas e intereses sobre los cuales se pretende incidir (Habermas, 1998, pp. 450 y 451).

El punto de partida de la reflexión en las teorías deliberativas de la democracia es el hecho de que en las sociedades democráticas existan desacuerdos entre los ciudadanos y que, sin embargo, sea necesario tomar decisiones comunes. Sin duda, la existencia de desacuerdos es normal en una sociedad pluralista, pero resulta gravosa cuando es preciso tomar decisiones conjuntas. Para Cortina, existen diferentes vías de resolver los problemas, desde la imposición hasta la apelación a una concepción compartida de vida buena, pasando por la manipulación de las emociones de los ciudadanos desde un poder político y mediático. Todas estas vías, por distintas razones, son inadmisibles o inviables. Queda pensar en que puede lograrse o bien por la agregación de preferencias o intereses o bien por la deliberación.

Con anterioridad al giro deliberativo –dicen los defensores de la deliberación–, el ideal democrático se expresaba sobre todo en términos de agregación de preferencias e intereses, a través de mecanismos como el voto o la representación. Pero estos procesos, siempre preferibles a los otros tres, son, sin embargo, insuficientes para un funcionamiento verdaderamente democrático. Una de las razones fundamentales –entre las múltiples que menciona Cortina– por las que resulta ineludible intentar superar el agregacionismo es que este asume que preferencias e intereses se forman en privado, que hay que partir de ellos como de un hecho dado y que, por eso, la única posibilidad es agregarlos, cuando lo cierto es que se forman socialmente y, por lo tanto, la deliberación es un método racional para transformar públicamente las diferencias, más que para agregarlas.

Atendiendo a las propuestas de Richardson y Crocker, Cortina reconoce las siguientes etapas en el proceso deliberativo:

- 1) La formulación de las propuestas. Los interlocutores exponen públicamente los términos del desacuerdo y las propuestas de posible solución, aclarando qué metas deberían perseguirse y qué medios se utilizarían para alcanzarlas.

- 2) La discusión de sus méritos. Se argumenta sobre los méritos de las propuestas en términos de bien público. En este punto, quienes deliberan deben aducir argumentos que los demás puedan entender y aceptar, ejerciendo el deber, ya clásico en las teorías deliberativas, de civilidad o reciprocidad expresión de respeto mutuo.

- 3) La construcción de un acuerdo informal. Los interlocutores llegan a un acuerdo informal en el que se comprometen a asumir la parte que les corresponde y a actuar conjuntamente, mostrando que están dispuestos a asumir sus compromisos. Cada miembro debe ser tratado con respeto y tener derecho

a hacer oír su voz y a contribuir en la decisión final, con lo cual, aunque el final sea el desacuerdo, queda abierto el deseo de seguir deliberando.

4) La conversión del acuerdo informal en una decisión oficial. Esto supone el paso del nivel del acuerdo mutuo informal a una decisión colectiva explícita.

Esta propuesta de una democracia deliberativa se articula de tal manera con el PP que en todos los modelos de PP es posible encontrar las etapas de la deliberación descritas por Cortina. Con el PP se institucionaliza un espacio de participación ciudadana de consulta, de expresión y comunicación, de identificación de problemas e intereses comunes, de construcción comunitaria de acuerdos y de concertación con el gobierno local. Cada acta del PP que se suscribe traduce en un contrato vinculante las voces y demandas de la comunidad y el compromiso del gobierno local de escucharlas, atenderlas y considerarlas parte en la toma de decisiones políticas.

Esto permite pensar en cierta ampliación y consolidación del espacio público-político a partir de la interacción comunicativa entre actores que se expresan sobre asuntos y problemas de interés público y que en algún momento conformarán una red para la comunicación de contenidos y tomas de posturas y opiniones. Esta red se encargará, en tanto se afiance y fortalezca, de instalar estos discursos concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de los espacios públicos más formales y organizados.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN

De Sousa Santos (2004) afirma que los procesos hegemónicos de globalización han intensificado la exclusión social y la marginación de grandes partes de la población. Pero estos procesos son enfrentados y resistidos por distintos movimientos populares y de base, mediante innovaciones comunitarias que abren espacios para la participación democrática, para la construcción de la comunidad, para instalar formas alternativas de desarrollo y de conocimiento, es decir, para la inclusión social. En este marco, el PP permite fortalecer los derechos de ciudadanía y rescatar la importancia del espacio público. Se apunta a un proceso paralelo de socialización del poder y de la política y de estrechamiento de la dicotomía gobernantes-gobernados.

El PP nace como una estrategia política del Partido de los Trabajadores de la Ciudad de Porto Alegre, asumiendo dos propósitos fundamentales: la “inversión de la prioridades” en beneficio de los más desfavorecidos y la “democratización de la democracia”. Se considera que estos dos objetivos están vinculados entre sí y que la participación debe permitir a las clases populares hacer valer sus intereses. Finalmente, se añade como un tercer objetivo el del “buen gobierno”.

[...] La instauración de reglas claras para la distribución de los recursos y el carácter público de las discusiones mejoran notablemente la transparencia

del proceso presupuestario, reducen los vínculos clientelistas y favorecen una mejor rendición de cuentas de los dirigentes políticos y administrativos. La movilización de los sectores populares y los criterios de repartición orientados hacia la justicia social permiten una redistribución a favor de los barrios más desfavorecidos... Desde el punto de vista simbólico, las clases subordinadas se ven reconocidas como actrices legítimas ya que su peso real en los procesos de toma de decisiones aumenta considerablemente... (Sintomer y Ganuza, 2011, pp. 15 y 16).

Siempre que existió una intención real de transformación de las estructuras de poder, las experiencias de presupuesto participativo han cosechado triunfos en el sentido de seguir generando mecanismos de inclusión social. Los estudios han demostrado que se ha logrado una mayor asignación de inversiones a sectores y grupos tradicionalmente excluidos y que se ha abierto un canal para que ellos puedan por tener voz y opinión propia a fin de hacer oír sus reclamos (Ruiz Pozo, 2007, p. 14).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES

El PP se destaca como el más importante de los nuevos instrumentos participativos, tanto por la extremadamente rápida difusión de que ha gozado como por el eco político que ha suscitado. Para Sintomer y Ganuza (2011, p. 7), el PP es una práctica recomendada por el movimiento altermundista y el Banco Mundial, por las Naciones Unidas y las ONG radicales, por partidos de izquierda o de derecha y por fundaciones interpartidarias, por asociaciones de tradición libertaria y por gestores administrativos. Para Goldfrank (2006), según cuán rigurosa sea la definición de PP, este se ha expandido desde algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, hasta entre 250 y 2.500 lugares tan solo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países que van desde México y la República Dominicana hasta la Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como: Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y el Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones. Las interpretaciones de PP abundan, especialmente, sobre aquel practicado en Porto Alegre, ciudad brasileña que le dio nombre y lo publicitó.

Goldfrank (2006) realiza un análisis comparativo de la política latinoamericana, los gobiernos locales y la participación ciudadana de las ciudades de Caracas, Montevideo y Porto Alegre, comparando de forma más amplia las experiencias nacionales del Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y el Perú. Este autor sostiene que las políticas nacionales de PP no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. Esto se debe, en parte, a que los diseña-

dores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también, a los obstáculos locales, incluyendo alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Indagando sobre uno de los desafíos más importantes del PP, Cuenca Botey (2008) se propone dilucidar las condiciones que debe tener un actor para poder imponerse en la arena de participación. Con este objetivo y, aplicando una metodología socioetnográfica, realiza un estudio de los procesos de decisión y deliberación que tienen lugar en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. La investigación se orientó hacia una perspectiva comprensiva, apoyándose en los testimonios de los participantes y en observaciones etnográficas. Entre las conclusiones más importantes del estudio, este autor menciona el hecho de que la práctica de las negociaciones políticas constituye un momento privilegiado de aprendizaje. La interacción entre los delegados y los consejeros con el gobierno municipal constituye un factor clave en la adquisición de una práctica militante y en el ejercicio de una deliberación, acorde con los valores del dispositivo. El PP se constituye así en un espacio de socialización política, en el cual se debe aprender a comprometerse con modalidades compatibles con el dispositivo para poder ser eficaz en la disputa de los recursos. Los itinerarios estudiados muestran cómo los actores que carecen de una socialización política dentro de organizaciones tienen acceso, gracias a su inclusión en el PP, a cierta formación militante. El capital militante es el resultado de la suma de los capitales sociales, culturales y económicos de que los actores disponen y de los aprendizajes que incorporan durante la participación, para afrontar los desafíos de la acción dentro del PP.

En relación con el PP en la Argentina, se recuperan los trabajos de Bloj (2008 y 2009), quien ha desarrollado un amplio estudio y seguimiento del proceso de implementación de este dispositivo en la ciudad de Rosario. En su caracterización de este proceso, Bloj (2008, p. 37) señala algunos antecedentes que prepararon el terreno para la instrumentación del PP en Rosario: la modificación del sistema presupuestario que se produce en el año 1996 en favor de lo que se conoce como “Presupuesto por Programa” (un esquema en el que los destinatarios asumen un lugar en la determinación de prioridades y orientan la distribución del gasto público); la trama organizativa de la ciudad que, aunque distribuida de forma desigual en el territorio, es muy diversificada y con una amplia experiencia asociativa; las políticas desarrolladas por el Estado Municipal, dentro de las cuales han tenido un fuerte peso las de carácter social; y el estado de movilización social reinante para la época (en particular, la experiencia deliberativa desarrollada en las “asambleas barriales y populares”).

Entre las particularidades del PP de Rosario que lo distinguen del de Porto Alegre, Bloj menciona el hecho de que Rosario tiene su reglamentación específica² –lo que robustece y consolida el proceso de institucionalización de este

2 La Ordenanza N° 7326 del Concejo Municipal de Rosario, del 9 de mayo del 2002.

dispositivo— y que promueve solo la participación individual. En relación con este criterio, afirma que el mismo responde a las demandas de autonomía que se hicieron sentir con fuerza frente a la crisis de representación; pero, al desalentar la participación colectiva o corporativa, se corre el riesgo de minimizar la experiencia colectiva previa e ir en detrimento del fortalecimiento de las redes sociales, objetivo enunciado como premisa fundante del programa (Bloj, 2008, p. 43).

Dice Bloj (2008, p. 45 y ss.) que entre las argumentaciones críticas más importantes aparecen las que ponen en duda la magnitud de la extensión de la participación y remarcan lo poco significativas que resultan las decisiones que se toman en el espacio del PP, resaltando, por un lado, que se diseñó y se desarrolla en un marco político-institucional que no ha modificado sus bases, y, por otro, que el porcentaje de participantes sigue siendo reducido (un 5%, aproximadamente).

Otra perspectiva interesante sobre los procesos de participación que se dan en el marco del PP es la de Landau (2006 y 2008). Este autor analiza las relaciones que se establecen entre las autoridades estatales y los participantes a partir de la puesta en práctica de programas de gobierno implementados bajo la modalidad de *participación universal promovida desde el Estado* en la Ciudad de Buenos Aires. El estudio se realiza sobre tres programas estatales que se llevan a cabo en los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP) de tres zonas diferentes de la ciudad que refieren a distintos sectores socioeconómicos. Uno de esos programas es el PP.

Se destaca, por su relevancia, el análisis que propone acerca del vínculo que se establece entre participación y representación, a partir de la emergencia de una paradoja: la inclusión de la participación no solo no conduce a una revalorización del vínculo de la representación política sino que, por el contrario, construye un espacio en el que emerge un nuevo tipo de representación que se enfrenta a ella: la representación participativa. Este nuevo tipo supone una restricción a la participación espontánea, directa y horizontal que desencadena una reversión de los procesos participativos en la que se termina disolviendo la asamblea. No obstante, en la representación participativa se dirimen los criterios de legitimidad y reconocimiento desde una lógica antagónica a la de la representación institucional. Para Landau (2008, p. 147), la instancia de construcción de una representación participativa produce un juego de doble reconocimiento: uno entre las autoridades estatales y los representantes participativos, y otro entre estos y los participantes, permitiendo generar o regenerar un reconocimiento entre autoridades estatales y ciudadanos y hacer emerger un nuevo espacio en el que los gobernantes y gobernados se reconfiguran mutuamente. En este nuevo espacio que aparece en los procesos promovidos por el PP, la representación se resignifica a partir de la consolidación de un vínculo de cooperación en el que se despliega una comunicación que podría ampliar el campo de lo técnico, obligando a considerar lo político: los representantes que intervienen en los ámbitos de gestión se ven obligados a adquirir un saber técnico que les permita participar

de manera activa en las discusiones sobre los temas de interés comunitarios que se establecen desde tal racionalidad. A la vez, las autoridades estatales se ven obligadas a tomar en cuenta las demandas y reivindicaciones planteadas por las comunidades a través de sus representantes desde una racionalidad práctica o comunicativa.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CORRIENTES

Breve descripción metodológica utilizada

Como se indicó en la introducción, los datos del presente estudio se obtuvieron de la consulta y sistematización de la documentación oficial proporcionada por la página web de la municipalidad de la ciudad de Corrientes, de material brindado por referentes del municipio, de noticias de distintos medios de comunicación local y de informes publicados por las redes sociales. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas e informales con informantes clave de diversas acciones implementadas por el PP, como la directora y algunos colaboradores del programa, delegados barriales electos y reelectos, vecinos participantes. También se llevaron a cabo observaciones no participantes, método que nos permitió acceder a información en distintas instancias de implementación del programa –por ejemplo, asambleas barriales, capacitación de delegados, reunión con referentes nacionales del PP– durante el período 2010-2012.

La Provincia de Corrientes se encuentra en la región NEA de la Argentina. Su ciudad capital –denominada homónimamente como la provincia– tiene una ubicación estratégica en esa región. El municipio de la ciudad es de primera categoría –según lo establece la Ley 4752/93– porque, de acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y las Proyecciones Provinciales de Población del INDEC, habitan en él unas 377.737 personas.

El sociólogo Guillermo Pérez Sosto (2000) caracteriza a la sociedad correntina en dos grandes segmentos cuyo rasgo diferenciador –más allá de los distintos niveles de educación, ingresos, capital cultural, etc.– está dado por las relaciones políticas de dominación entre quienes manipulan el poder político y detentan importantes cargos públicos, por un lado, y quienes viven gracias a los subsidios proporcionados por los primeros, por el otro. El autor describe esta relación como cuasi feudo-vasallática debido a que se manipula al peón primero y al ciudadano de menores recursos después, como a un vasallo que debe fidelidad a su señor –llámese patrón, intendente, gobernador, etc.– a cambio de protección. Según esta perspectiva, este modo de relación estructura la sociedad de acuerdo con el lugar que se ocupa dentro de esa situación vincular.

Las estadísticas educativas presentadas por el INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares Continua permiten comprender, en parte, la descripción anterior de Pérez Sosto: de la población de 15 años y más, compuesta por 609.408 personas, el 47,6 % ha cursado en forma incompleta diversos niveles educativos y un 6,6 % no tiene instrucción. Por lo tanto, la suma total de estas

cifras nos indican que más de la mitad de la población carece de trayectorias educativas completas en el sistema educativo formal.

En este escenario, en la última década emergieron diversas organizaciones sociales y comunitarias que expresan una incipiente movilización y organización de los ciudadanos respecto de determinadas problemáticas, necesidades o intereses vinculados al mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad. Pero, en el marco de estos procesos, las organizaciones reafirmaron su funcionalidad al rol del Estado y a las políticas públicas y sociales. La intervención estatal preponderó por sobre las organizaciones y siguió dirigiendo, conduciendo, conteniendo y gobernando en un papel principal, al tiempo que los distintos mecanismos de diseño, elaboración y gestión se orientaron a paliar los sufrimientos individualizados con la finalidad de apaciguar alguna parte de la estructura social. De esta manera, las políticas se caracterizaron por la descentralización, diversificación y focalización, con un fortalecimiento de la lógica asistencialista y la clausura de las posibilidades de construcción de una ciudadanía más emancipada.

Durante el período 2005-2009 empieza a resignificarse la vinculación entre Estado municipal y ciudadanía, particularmente a través del programa Comisiones Vecinales de la entonces Dirección de Participación y Convivencia Pública. A fines del año 2009, esta dirección cambia de denominación por la de Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana y amplía el espectro de políticas públicas orientadas hacia la promoción de la participación ciudadana al incorporar la Dirección de ONG y la de Presupuesto Participativo. De esta manera, el intendente electo³ para el período 2009-2013 cumple con una promesa hecha en la campaña electoral: la instauración del Presupuesto Participativo en la ciudad.

3 Carlos Mauricio Espínola –“Camau”, apodo que proviene de las primeras letras de sus dos nombres– logró dos medallas de plata en los Juegos Olímpicos de 1996 (Atlanta) y de 2000 (Sydney) y otras dos de bronce en Atenas 2004 y en Pekín 2008. Luego, en 2010 recibió el Premio Konex de Platino otorgado por la Fundación Konex al mejor yachista de la década en la Argentina. Además, en dos ocasiones (2000 y 2004) fue abanderado de la delegación olímpica de la Argentina. Por la alta popularidad y buena imagen que había cosechado gracias al deporte, en 2009 consigue imponerse en las primarias ejecutivas, siendo consagrado como el nuevo intendente de la ciudad de Corrientes con un 34 % de los votos (*Diario Publicacable. Tea y Deportes*, “Carlos Espínola, una carrera de éxitos”. Consultado en: <<http://www.diariopublicable.com/Londres-2012/255-carlos-espinola--una-carrera-de-exitos.html>>). “Espínola confesó que el gobernador bonaerense, Daniel Scioli, su amigo, fue importante para tomar esta decisión: ‘Él me aconsejó a meterme en política’. Como nuevo hombre aliado al justicialismo correntino, asumirá la intendencia el 10 de diciembre próximo. ‘Daniel es un amigo que me aconsejó y que me contó que la política no es tan mala como la pintan. Yo siempre le planteaba a él la fea situación que se vive en Corrientes. Y que quería trabajar en algún lugar con el fin de poder oxigenar esta política. Pero en esta decisión también cuenta el apoyo de mi familia.’ En una semana, apenas después de las elecciones, ya se reunió con Cristina, Néstor y Alicia Kirchner. ‘La prioridad en mi gestión será la de buscar todas las formas posibles de dar trabajo con planes que tiene la Nación para los municipios.’ ‘Me propongo gobernar un municipio sin trabas políticas.’” (*Poder Local Noticias Municipales*, “Camau Espínola, intendente electo de la ciudad de Corrientes”. Consultado en: <http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=50316>).

La metodología adoptada fue pensada para dar cuenta del contexto sociocomunitario y político-administrativo de la ciudad de Corrientes. Es un modelo que recoge estrategias básicas de diferentes alternativas a partir de la realización de un estudio comparativo de los PP implementados en 50 ciudades del mundo, la mayoría de Latinoamérica.

Según lo manifestado por la directora del PP, quien pusiera en marcha la experiencia en Corrientes, se buscó un diseño flexible que evitara modelos cristalizados. Durante años 2010 y 2011 se lo desarrolló como prueba piloto para reajustar la metodología en función de los resultados obtenidos. Asimismo, el equipo a cargo del PP elaboró un manual de gestión considerado dinámico ya que la función, al decir de la directora, se encuentra siempre en construcción. Además, remarcó que, si bien el régimen municipal contemplado por la Reforma Constitucional de la Provincia de Corrientes de 2007 sentó las bases para la implementación del PP, la carta orgánica del municipio correntino no se hizo eco de estas modificaciones. Sin embargo, por voluntad política del intendente electo en 2009, el PP se inicia en el año 2010 asumiendo el carácter de programa. En este marco, se le destina un total aproximado de \$5.000.000,⁴ monto que se distribuye con un criterio igualitario entre los barrios que realizan asambleas durante el año fiscal.

Se destaca que, en el caso de Corrientes, los barrios en los que se promovió el PP son en su mayoría periféricos y con altos índices de NBI. De acuerdo con los datos aportados por la Dirección de PP, se relevaron un total de 80 barrios –de los 112 que conforman la ciudad de Corrientes–⁵ que fueron agrupados en 17 zonas. En 2010 se realizaron 55 asambleas, de las que participaron 3.159 vecinos; se eligieron 217 delegados y se elaboraron 83 proyectos. En 2011, se llevaron a cabo 41 asambleas, con una participación de 1.791 vecinos; se eligieron 178 delegados y se elaboraron 75 proyectos. En lo que va de 2012, las cifras respectivas son las siguientes: 14 asambleas, con una participación de 613 vecinos y 55 delegados elegidos; aún no se ha elaborado ningún proyecto. En total en esta experiencia han participado 5.563 personas, es decir, un 1,6% de los 356.314 habitantes de la ciudad.

En el modelo implementado en Corrientes se reconocen cuatro etapas:

- *Relevamiento*: se orienta a la identificación de los actores sociales con los que se trabajará en la difusión del PP y a la convocatoria en cada comunidad.
- *Asambleas*: se organizan en cada barrio por solicitud expresa de los vecinos. En las mismas se votan las propuestas prioritarias de cada comunidad y se elige el cuerpo de delegados que se encargará de la formulación del proyecto a ejecutarse con los fondos del PP.

4 El monto destinado al PP es una cifra cerrada asignada por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Concejo Deliberante. Representa casi un 2% del presupuesto municipal.

5 Véase: <http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/Ctes_Interactivo/corrientes_interactivo.swf>.

- *Encuentros zonales*: dirigidos a los delegados, funcionan como espacio de socialización de problemáticas interbarriales y como lugar para plantear estrategias para aprovechar los recursos disponibles. Son aprovechados además como instancia de capacitación en relación con la metodología de implementación del PP.

- *Elaboración de los proyectos*: es la etapa final en la que intervienen los delegados para la traducción de las propuestas y prioridades en un proyecto técnico viable que será presentado para iniciar el expediente correspondiente a cada barrio.

Dado lo incipiente de la experiencia, cada una de estas etapas se ha desarrollado con mayor o menor continuidad. En las asambleas se votan las prioridades y se eligen los delegados. Las mismas constituyen, además, un ámbito de expresión de las demandas y necesidades ante el gobierno local y son una oportunidad para que los vecinos planteen sus quejas y sus frustraciones. Son también espacios de lucha de poder –en el que se dirimen los conflictos de los sectores en disputa dentro del barrio– y, al mismo tiempo, de construcción de hegemonía a través de la propaganda de la actual gestión.

Debido a que estas instancias no derivan de una amplia difusión en la que se garantice a todos los vecinos el conocimiento de las posibilidades que brinda la herramienta del PP, en las asambleas se genera una dinámica que propicia la asimetría entre los que tienen y distribuyen la palabra y los que escuchan pasivamente sin terminar de entender de qué se trata. Esto repercute impidiendo la generación de experiencias significativas de aprendizaje social y la consolidación de prácticas participativas, ya que el tiempo de la gestión no se condice con el de los procesos de apropiación comunitarios para el cambio social y cultural.

Si bien es valorable el hecho de que el equipo a cargo del PP se traslade a las comunidades y organice en ellos las asambleas –a diferencia de lo que ocurre en otras propuestas en los que las reuniones se convocan en sitios equidistantes de los barrios (Cuenca Botey, 2008)–, se advierte que el trabajo en el territorio resulta insuficiente para promover la sensibilización y el compromiso en los vecinos, lo que se refuerza a partir de la estrategia planteada para el cuerpo de delegados elegido en las asambleas: una vez electos, se desvinculan de su comunidad para interactuar de manera exclusiva con la dirección de PP.

Los delegados deben participar de los encuentros zonales, donde discuten con sus pares acerca de la viabilidad y prioridad de las propuestas aprobadas en sus comunidades. A estos voluntarios, además de representar a sus barrios, se les encarga la tarea de elaborar técnicamente los proyectos que serán aprobados por el Concejo Deliberante. Los delegados son una pieza clave en el modelo de PP correntino y sobre ellos recae el mayor peso de responsabilidad y esfuerzo.

En consonancia, la etapa de elaboración de proyectos evidenció muchas dificultades en su implementación, ya que se solicitaba a los delegados un con-

junto de capacidades y recursos de los que no todos podían hacerse cargo. El desarrollo técnico de los proyectos suponía la intervención de profesionales y expertos que no estaban contemplados en las funciones de la dirección, por lo que, en la práctica, superaba sus posibilidades materiales.

Reflexiones en torno a los primeros resultados

Desde hace algunos años, el gobierno local ha empezado a generar iniciativas para convocar y promover la participación ciudadana. En este sentido, consideramos que la puesta en marcha del PP marca un hito en los procesos de vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil porque da origen a un proceso de institucionalización de la participación abriendo un canal de comunicación entre ambos actores y habilitando mecanismos de cogestión.

El programa PP resulta novedoso en muchos aspectos; en particular, debe destacarse su gran potencial para transformar la cultura política de Corrientes y los estilos de gestión del poder político-administrativo. No obstante, se advierte que ciertas condiciones sociopolíticas e institucionales vigentes conspiran contra el desarrollo exitoso de esta experiencia.

Condicionamientos sociopolíticos y culturales

Algunos barrios de la ciudad de Corrientes reúnen interesantes iniciativas de organización y movilización en la que emergen una multiplicidad de actores: asociaciones vecinales, ONG, asociaciones civiles, mutuales, asociaciones de fomento, clubes deportivos, centros culturales, cooperadoras escolares, grupos parroquiales, sindicatos, clubes de abuelos, etc. Sin embargo, en casi todos los casos, estas organizaciones de base trabajan de manera desarticulada y, en ocasiones, se sostienen a partir del accionar de un único referente o de un líder con un grupo colaborador muy reducido. Las experiencias de participación propiciadas por estas organizaciones se vinculan con la gestión de la reproducción de las condiciones materiales de vida y con la socialización primaria.

Los líderes o referentes comunitarios, auténticos intermediarios en la resolución de las necesidades más urgentes de los barrios, están vinculados, en su gran mayoría, con partidos políticos tradicionales. Muchos de ellos son reconocidos, tanto por los vecinos como por el equipo de gestión, como militantes y/o punteros políticos. “Todos tenemos una larga trayectoria” (Delegado del Barrio San Marcelo). Su presencia en los barrios, de alguna manera, reafirma y retroalimenta la lógica clientelar característica de la cultura política correntina. Si bien el equipo de gestión manifiesta que se intenta romper con esta lógica, a la hora de poner en marcha el PP, se recurre a estos líderes o referentes como actores clave ya que son ellos quienes mejor conocen las necesidades de su comunidad y pueden movilizar y convocar a sus vecinos en torno a diferentes demandas.

El concepto no es construir participar, es captar participación... nosotros, cuando empezamos acá, nosotros captamos participación, la gente vino a nosotros y pensamos en un mecanismo para captar esa participación. La

gente ya participaba, nosotros pensamos en inventar un instrumento para quedar en comunicación... (Actual responsable de la Dirección del PP).

Esta situación conduce, por un lado, a un sesgamiento en la convocatoria de las asambleas que ellos organizan, y, por otro, a que la participación y el uso de la palabra sean hegemonizados por estos actores que cuentan con un mayor capital social y mayores experiencias de militancia territorial. Finalmente, lleva a que, al momento de elegir delegados, estos aparezcan como candidatos naturales. De este modo, la participación queda reducida a un sector del barrio –aquel que es interpelado por el o los punteros– y no se pueden recuperar las voces y las demandas de todos los vecinos, especialmente la de aquellos que manifiestan explícita desconfianza y antagonismo al líder barrial que se adjudica la promoción del PP.

En este escenario se construye un tipo de interpelación que reproduce y reafirma una lógica de relacionamiento político verticalista y de arriba hacia abajo que es funcional a la racionalidad de la dominación propia del sistema político (Weber, 1983). A partir de esta lógica los procesos de comunicación más simétricos y horizontales se ven interferidos y coaccionados, lo que conspira con las posibilidades de democratización y repolitización que supone el dispositivo del PP.

En la ciudad de Corrientes no existe una sociedad civil empoderada y autónoma, con organizaciones territoriales consolidadas y que planteen resistencias y visiones alternativas, y una movilización popular que articule demandas colectivas. Esta situación marca una de las diferencias fundamentales con las dos ciudades donde se registraron las experiencias más exitosas de PP: Porto Alegre y Rosario. En estas dos ciudades, las experiencias del PP se asentaron en una sociedad civil fuerte, organizada, movilizadora y participante.⁶

6 En Porto Alegre, una ciudad de gran tradición democrática, con una sociedad civil fuerte y organizada, la dictadura militar se topó con una resistencia política feroz. La oposición fue dirigida por intelectuales, por sindicatos y por el único partido de oposición legalizado, el Movimiento Democrático Brasileiro. Estas organizaciones centraron su lucha política en el fortalecimiento de los sindicatos y de movimientos comunitarios –como clubes de fútbol, cooperativas, clubes de madres, grupos culturales, etc. (De Sousa Santos, 2004)–. En este escenario, configuró un pp sobre los siguientes principios: participación directa, autorreglamentación, justicia social, transparencia del proceso del presupuesto y fiscalización popular de la ejecución. Estos principios fueron el resultado, fundamentalmente, de las luchas de los movimientos populares y de una coyuntura específica de transición política. Los consejos populares y las uniones de villas que se venían formando desde el final de los años 70 se vieron fortalecidos. Las asociaciones que estaban desarrollando un trabajo de base real percibieron enseguida que el proceso no las perjudicaba sino que las favorecía (Baierle, 2008, p. 5).

En Porto Alegre la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se mantiene de manera diferenciada e independiente, y el espacio participativo se construye en torno a instituciones que posibilitan una cooperación entre el mundo asociativo y el ejecutivo municipal (Sintomer y Ganuza, 2011, p. 14). El Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDAUE) ha tenido un largo recorrido en estudios sobre participación ciudadana; particularmente, ha analizado el caso del pp de Porto Alegre, llegando a la conclusión de que la autonomía popular es una condición necesaria para que los procesos de cogestión puedan tener un buen funcionamiento.

Condicionamientos institucionales

Respecto del equipo a cargo de la dirección, se advierte que este fue conformándose junto con el desarrollo del programa, lo cual implicó redefiniciones en sus roles y funciones. Aun así, las capacidades materiales y los recursos humanos invertidos resultan siempre mínimos en relación con la envergadura y alcances que plantea el programa. Además, las dificultades en la gestión se profundizan por no existir una articulación con las otras áreas del municipio. Esta dificultad expone una de las tensiones entre política y políticas públicas, la que se produce en el seno del Poder Ejecutivo, en este caso en el gobierno local, donde, por un lado, cada área se maneja con distintas prioridades, reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversos actores, opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones; y, por otro lado, se consideran recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o de la coalición gobernante. La necesidad de coordinación, implica, por definición, que la gestión debe ser abordada simultáneamente por tres o cuatro áreas del Ejecutivo. Pero, en general, estas áreas no solamente no colaboran sino que compiten activamente unas contra otras, porque tienden a percibir a la colaboración como una pérdida de poder. Y, en verdad, la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente (Acuña, 2001).

Al parecer, el programa carece de una amplia base de aceptación y legitimación; surge de una decisión política del intendente que no ha sido refrendada por una discusión y un consenso dentro del gobierno local, lo que se revela en la falta de una reglamentación que refuerce su institucionalización y en el hecho de que algunos funcionarios y agentes de la misma administración no conciben al PP como parte de una política pública a largo plazo.

Este trabajo es de doble vía; lo entiende más el vecino que el funcionario. Por un lado, les decimos a los vecinos cómo nos manejamos, cómo trabajamos, cómo nos organizamos. Por otro, al funcionario de diferentes áreas, a todos los funcionarios, [se les dice] que una cosa es la Dirección y otra es el Presupuesto tomado como política pública. Es un proceso que el intendente decide aplicar, que trasciende lo que pueda llegar a hacer la Dirección (Actual responsable de la Dirección del PP).

En el caso de Rosario, el programa se lanza en el momento de mayor expansión de las asambleas barriales. Para Bloj (2008, p. 44), el PP se apoya inicialmente en el estado de movilización y en la estructura generada por las asambleas barriales. Si bien el PP constituyó un intento de neutralizar/institucionalizar la protesta social, disciplinando a la ciudadanía y apostando a una participación "regulada", esta autora destaca cómo desde el campo discursivo del PP se toman y resignifican los núcleos reivindicados por el movimiento de asambleas barriales. Así la categoría de "vecino", la base territorial como rasgo identitario ahora asentada en los distritos y áreas barriales, el funcionamiento asambleario horizontal, la defensa de la "autonomía individual" para expresarse, para decidir, para participar, frente a la representación política cuestionada, son cuestiones apropiadas por el dispositivo del PP que garantizan su reproducción en el imaginario social que da sentido a las prácticas participativas.

En este contexto, el programa queda en manos exclusiva de una dirección que no cuenta debidamente con el acompañamiento de otros sectores que integran la misma gestión, lo que termina privándolo de recursos, de una dinámica regular en el funcionamiento, de estabilidad y de capacidad de proyección.

La mayoría de los malos entendidos vienen de diferenciar hasta dónde llega nuestra función... una cosa es el alcance de la Dirección de Presupuesto y otra el proceso de PP que involucra todas las áreas del municipio para que cierre el círculo... mi trabajo termina cuando se cierra el expediente; después, al lado del vecino, somos uno más corriendo para que se mueva eso (Directora de Seguimiento Técnico del PP).

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

En esta experiencia incipiente y en proceso de ensayo y revisión, se visibilizan ciertas tensiones y obstáculos a la hora de asumir el PP como forma de participación ciudadana, dispositivo de democracia deliberativa y estrategia de inclusión.

En principio, el PP no plantea una alternativa relevante para reducir las asimetrías entre el Estado y la sociedad civil producidas por la lógica clientelar y de reclutamiento político que forma parte de las matrices tradicionales de la cultura política correntina.

Las interpelaciones del municipio hacia los vecinos planteadas en términos de cogestión resultan ambiguas: por un lado, se demanda a los actores más activos y con mayor trayectoria de gestión la responsabilidad de todo el proceso; y, por otro, se convoca los vecinos menos activos a convalidar las decisiones que asume el presupuesto para cada comunidad.

Detrás del discurso del PP está la idea de “democracia de proximidad” como un dispositivo de participación que combina la producción de una cercanía física y simbólica entre representantes y representados (Annunziata, 2010). Sin embargo, los procesos analizados contradicen esta premisa. La mayoría de los vecinos denuncian la distancia entre el gobierno y la comunidad, ya que ni antes ni después de las asambleas “los funcionarios... se acercan al barrio”. De ahí que las propuestas de los delegados en las reuniones de capacitación sean “contar con la presencia de miembros del PP en pre reuniones” (Delegado Barrio Quilmes) e “incluir y que participen los funcionarios para fortalecer la gestión del delegado y así conseguir más credibilidad de los vecinos y participación” (Delegada Barrio Nuevo).

Estas denuncias revelan una demanda de cumplimiento de las funciones públicas y de responsabilidad por parte de la clase política en la resolución de los problemas más urgentes que aquejan a las comunidades. Como sostiene Pousadela (2008, p. 34), estas expresiones/denuncias manifiestan la importan-

cia del Estado y la necesidad de profesionales cuya ocupación central sea la cosa pública, cuestión que no está al alcance de todos los vecinos sostener por largo tiempo.

Sin proponérselo, la lógica de implementación del PP en Corrientes termina respondiendo a la idea de la ciudadanía autogestiva, al sobrecargar de tareas y sobreexigencias a los referentes barriales, depositando en manos de los delegados la resolución técnica de las prioridades votadas y de los conflictos y tensiones que se generan en los distintos momentos del proceso de ejecución.

Lo tedioso, lo dificultoso de ser delegado, aparte de no concretarse las obras, es el proceso desde el principio, porque el proyecto lo tenía que armar yo, lo tenía que mandar a corregir varias veces. El tema es el tiempo, como si uno si es delegado tiene que dedicarse solo a eso. Después las asambleas mensuales, las asambleas zonales, eran muchas reuniones... me tocó hacerlo sola y por ahí es lo que me llevó a que no insista para armar una asamblea en el 2012 (Delegada del Barrio Bañado Norte).

El hecho de que el énfasis del procedimiento desarrollado en Corrientes esté puesto en la elección y el trabajo de gestión de los delegados revela, al menos, dos cuestiones:

- En primer lugar, la deliberación pública se reemplaza por un tipo de consenso estadístico (los referentes presentan sus propuestas y los participantes de las asambleas las votan), en un proceso que se asimila al agregacionismo descrito por Cortina (2011) y que mencionamos antes. El tiempo destinado a las asambleas no permite una discusión crítica y profunda de los problemas, de las necesidades y de los intereses comunitarios cuya consideración es necesaria para la construcción de una demanda colectiva. Por lo tanto, estos espacios terminan convirtiéndose en instancias de legitimación de los referentes –con los que, en muchos casos, el equipo de conducción del PP ya ha mantenido contacto– y de los intereses de un sector particular del barrio.
- En segundo lugar, en este escenario se consolida una noción de la participación restringida y sesgada. Se observa que, a pesar de ciertos discursos que vinculan la participación a la construcción de una ciudadanía activa, el ejercicio cotidiano de la gestión del delegado del PP se instala en la lógica propia del aparato burocrático-administrativo que lleva a asociar la participación de los vecinos con la acción de peticionar, de elevar reclamos o de demandas de atención. De esta manera, se asume que los delegados y referentes barriales son participativos cuanto más peticionantes sean.

Es así que la dependencia estatal establece con la ciudadanía un tipo de interlocución basada en la recepción, resolución y vehiculización de reclamos puntuales. Desde esta lógica, se instituye una forma de relacionamiento y de posicionamiento de los actores sustentada en la negociación que, por un lado,

refuerza un modelo de gestión clientelar y, por otro, condiciona los procesos participativos a los intereses de reproducción.

De los datos hasta ahora relevados se desprende una presunción: que el PP no logra plantear rupturas significativas a la cultura clientelar cristalizada en las diferentes estructuras del gobierno, porque, por un lado, dichas estructuras, en su competencia por los espacios de poder, recurren a estrategias de intercambio de favores por votos, adhesiones partidarias o lealtades políticas, y, además, porque el Estado continúa teniendo el control sobre los recursos que constituyen el objeto de la negociación.

Finalmente, el dispositivo reafirma la racionalidad propia del sistema, instaurando una forma de interacción basada en la gestión de demandas locales desde una perspectiva instrumental y estratégica que diluye el sentido de “lo político” en una sobrevaloración de la “buena” administración.

El barrio estaba muy abandonado; formé mi pro-comisión vecinal; nos juntamos para ver qué podíamos hacer por el barrio... sobre la luz, el agua, la limpieza. Se empezó con la gestión. Lo del PP vino adosado, porque ya se sabe que se consiguen cosas. Es todo gestión, ya tenemos experiencia, entonces demandamos mejorar para este año (Delegada Barrio Nuevo).

Habermas (2002) explica este proceso de despolitización como una condición de autorregulación del sistema de dominación propio del Estado. La dominación, en términos de democracia formal propia de los sistemas regulados por el Estado, requiere de un programa en el que la actividad estatal pasa a compensar las disfunciones del mercado, lo que obliga al sistema de dominio a mantener las condiciones de estabilidad, garantizando la seguridad social y las oportunidades de promoción personal. Esto exige un espacio de manipulación para intervenciones del Estado que otorga a la política un carácter negativo: su objetivo es la prevención de las disfuncionalidades y la evitación de los riesgos que pudieran amenazar al sistema. De ahí que la política ya no se oriente a la realización de fines prácticos sino que su tarea se restrinja a cuestiones técnicas resolubles administrativamente. De esta manera, se excluye la discusión sobre criterios que solo podrían ser materia de una formación democrática de la voluntad política.

Los avances de la racionalidad tecnocrática llevan a las organizaciones sociales comunitarias, que se mueven dentro de horizontes simbólicos en el contexto del mundo de la vida, a transmutar hacia una racionalidad que restringe las formas y el contenido de la comunicación coaccionando la formación de la voluntad colectiva. En este sentido, los vecinos y los líderes y referentes territoriales asumen que sus demandas se plantean y deben ser resueltas en términos de una gestión eficiente, dejando de lado la discusión de los aspectos políticos vinculados con intereses, valores y normas.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, J. (comp.) (2009), *Participación y control ciudadanos*, Buenos Aires, Prometeo.

ACUÑA, C. (2001), “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en revista *Reforma y Democracia*, n° 19, Caracas. CLAD, febrero. Disponible en: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/problemas-politico-institucionales-que-obstaculizan-mejores-politicas-publicas-en-la-argentina-de-hoy-1>>.

ANNUNZIATA, R. (2010), “Apostando a lo local: la ‘democracia de proximidad’ en el Municipio de Morón”, en P. Alegre *et al.*, *Las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

BAIERLE, S. (2008), “Del poder popular a la exclusión participativa: presupuesto participativo y ciudadanía desnuda en Porto Alegre”, ponencia presentada en las VI Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos, Sevilla, 5 al 7 de noviembre. Disponible en: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/baierlesevilla4921b53933fe9.pdf>>

BARBER, B. (2004), *Democracia Fuerte*, Madrid, Almuzara.

BLOJ, C. (2008), “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”, en *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal. Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, año VIII, n° 32, Berlín, Instituto Iberoamericano, Fundación Patrimonio Cultural Prusiano, diciembre.

----- (2009), “Presupuesto Participativo y Políticas Sociales: Cavilaciones en torno a la familia”, ponencia presentada en el Seminario “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42586/ssc-61-familias-latinoamericanas-feb-2011.pdf>>.

CLEMENTE, A. (2007), “Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos”, en A. Clemente, S. Fleury, M. Garretón, J. Huergo, W. Uranga y R. Zibechi, *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*, Buenos Aires, UNDP/Ministerio de Desarrollo Social.

CLEMENTE, A. y C. SMULOVITZ (2004), “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, en A. Clemente y C. Smulovitz (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED/América Latina Publicaciones.

CORTINA, A. (2011), "Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren", en *ISEGORÍA, Revista de Filosofía Moral y Política*, n° 44, Madrid, Instituto de Filosofía CSIC, enero-junio, pp. 13-55.

CUENCA BOTEY, L. E. (2008), "Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre", en *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica. [en línea], vol. 3. Disponible en: < <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15311737008>>.

DAHL, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.

DE SOUSA SANTOS, B. (2004), "Democracia participativa en acción", en B. De Sousa Santos, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

FALCK, A. y P. PAÑO YÁNEZ (eds.) (2001), *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Manual de Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga (España), Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Proyecto Parlocal.

GOLDFRANK, B. (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n°. 2. Santiago, Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/arto1.pdf>>.

HABERMAS, J. (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

----- (2002), *Ciencia y técnica como "ideología"*, Madrid, Tecnos.

LAHERA, E. (2006), "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas", en R. Franco y J. Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LANDAU, M. (2006), "La paradoja de la representación en los programas de gobierno participativos de la Ciudad de Buenos Aires", en *Question, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, v. 1, n° 10, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Disponible en: <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/205/146>>.

----- (2008), *Política y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

MONTERO, M. (2006), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. Tensión entre la comunidad y la sociedad*, Buenos Aires, Paidós.

PÉREZ SOSTO, G. (2000), *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado de la Provincia de Corrientes*, Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en: <<http://200.45.54.151/comunicacion/documentos/crisis/crisis.html>>.

POUSADELA, I. M. (2008), “¿Participación vs Representación? La experiencia de las asambleas barriales de Buenos Aires, 2001-2003”, en C. Raventós (2008), *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

PUTNAM, R. (2001), “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, en *Zona Abierta*, n° 94-95, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 94-95.

ROSANVALLON, P. (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.

RUIZ POZO, L. (2007), *Manual conceptual sobre presupuesto participativo*, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD “Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local (PDDL)”.

SINTOMER, Y. y E. GANUZA (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, París, Transtional Institute. [Trabajo realizado con la colaboración de Carsten Herzberg y Anja Röcke].

WEBER, M. (1983), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes

RED ARGENTINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, <<http://www.rapp.gov.ar/>>.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, <<http://www.deyc-corrientes.gov.ar/>>.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS, <<http://www.ongcidade.org/>>.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES, <<http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/>>.

RESUMEN

El artículo se centra en el análisis del programa Presupuesto Participativo implementado en Corrientes durante los años 2010, 2011 y 2012. Nuestro interés está puesto en indagar las limitaciones y posibilidades de esta herramienta en relación con la participación, la construcción de la ciudadanía y la inclusión. En este sentido, se orienta a considerar cómo se interpelan y posicionan los actores sociales que intervienen en la misma y cómo se configura la relación entre el Estado municipal y la sociedad civil correntinos.

ABSTRACT

The article focus on the analysis of the Participative Budget program developed in the city of Corrientes during 2010, 2011, 2012. The emphasis is set in the study of the limitations and possibilities that this tool has in order to promote participation, citizenship and inclusion. In this sense, we orientate to the examination of the interpellations constructed in the frame of local State and society relationship.

PALABRAS CLAVE

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA
DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN
RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD
CORRIENTES

KEY WORDS

BUILDING CITIZENSHIP
PARTICIPATIVE FORMS
STATE-SOCIETY RELATIONSHIP
CORRIENTES